

LUNYUAN

■ 市第十七期中青班第三调研组

更好发挥数据要素价值助推数字化改革 引领共同富裕的实践与思考

数据要素是数字时代经济社会深入发展的核心战略资产,习近平总书记多次强调,数据基础制度建设事关国家发展和安全大局,要维护国家数据安全,保护个人信息和商业秘密,促进数据高效流通使用、赋能实体经济,统筹推进数据产权、流通交易、收益分配、安全治理,加快构建数据基础制度体系。党的二十大报告指出,加快完善社会主义市场经济体制的意见》和《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》均强调要培育和发展数据要素市场。2021年,“十四五”规划《纲要》进一步明确提出,要建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范,推动数据资源开发利用。

早在2003年,习近平总书记在浙江工作期间,吹响了“数字浙江”建设的号角。2021年以来,我省全面实施数字化改革助推共同富裕,关键载体是场景应用,核心基础在数据要素。一方面,数据要素价值释放能够促进经济高质量发展;另一方面,数据要素价值保障人民共享发展成果,数据要素价值促进共同富裕的做法经验,分析存在的问题,并提出下一步工作建议。

因而,市第十七期中青班第三调研组赴市政务数据办等部门调研了“感智汇”“抱团富”等典型应用,总结我市利用数据要素价值促进共同富裕的做法经验,分析存在的问题,并提出下一步工作建议。

一、更好发挥数据要素价值助推共同富裕的理论机制

(一)数据要素赋能经济高质量发展,夯实共同富裕的物质基础。数字经济高质量发展是夯实共同富裕基础的保障,在实现“做强做优做大数字经济”的过程中推动实现“共同富裕取得实质性进展”目标。数据作为发展数字经济的关键要素,其价值有效释放及高效利用,对经济高质量发展能够起到支撑作用。具体而言,数据要素赋能能够提升自主创新能力,塑造产业竞争新优势,提升经济循环效率,激发各类市场主体活力,从而构建更富活力、竞争力、竞争力的高质量发展模式,为共同富裕夯实物质基础。据统计,我国数字经济增加值由2005年的2.6万亿元扩张到2021年的45.5万亿元,占国内生产总值比重为39.8%,对第一、二、三产业的渗透率分别提升至8.90%、21.00%和40.70%。由此可见,我国经济已快速步入数字时代,通过推动数字经济发展能够实现社会财富的创造和积累,进而有序推进共同富裕。同时,相较于传统生产要素,数据要素能被无限开发和利用,数据的数量和质量不会因为消费者增加而受到不利影响,其价值反而会因不断投入使用而增长。善用数据生产要素,解放和发展数字化生产力,有助于推动数字经济与实体经济深度融合,实现高质量发展。

(二)数据要素赋能政府高效能治理,强化共同富裕的运行支撑。一方面,充分发挥数据和信息等生产要素在县域治理体系中的作用,将数据共享和业务协同贯穿始终,以数字化为手段,通过流程再造和制度重塑实现对公共服务体系的全新赋能,

高水平建设“整体智治”服务型政府,为推进共同富裕提供服务保障。另一方面,推进基于数据要素融合汇聚的场景应用开发,以信息化、智能化推动政府治理流程再造与模式优化,通过打造集预警研判、决策支撑、快速反应于一体的智治平台,创新基层治理方式,重构和完善当前治理体系,为实现共同富裕提供更加完善的运行支撑。

(三)数据要素赋能人民高品质生活,优化共同富裕的社会环境。数字技术已然渗透到社会生活各领域,不仅深刻改变着人们的衣食住行,还不断拓宽和延伸着人们的新需求。充分发挥数据要素价值,创设多样化“未来场景”,实现智慧生活和智慧服务的全面覆盖,使居民生活更智能、更便捷、更舒适,满足人民美好生活需要。加快推动适应基层群众需求的各类数字化平台和功能模块接口的开发,进一步降低公共服务领域使用门槛,实现优质公共资源的自由流转,消解公共资源在城乡、区域和人群间的不均衡分布问题,使农村居民能够享受到与城市居民同等水平的数字化生活,不断增强农村居民获得感。

二、主要场景应用和实践成效

近年来,平湖市紧扣数字化改革契机,不断完善数字基础设施建设,以数据要素推动应用改革创新,深入开发数字化场景应用,充分运用海量数据要素,打造经济富强、生活富有、城乡富庶、生态富美、精神富足、社会富安的共同富裕“实景图”,以改革赋能助推高质量发展共同富裕示范区建设。

(一)以平台创新强化数据要素“集成供给”。在数字化改革过程中,数据归集共享的重要性越发凸显,完善信息资源共享机制,打破“信息孤岛”,加快推进信息数据平台建设,能够为共同富裕发展奠定扎实基础。平湖市在用好省市公共数据平台基础上,探索建立的全省首个“感智汇”物联网感知中台,通过使用统一的物联网平台,结合“物模型”技术,将大量不同种类、不同通讯协议、不同厂家的物联网终端进行整合,形成县域感知资源池。目前,该应用已汇聚全市32483路视频监控,提供79种算法和1000路视频并发处理能力,接入感知设备30类22042个,所有设备开放共享,汇集政务应用75个4.73亿条数据,共享率90%,开发服务接口3类21个。“感智汇”已成为平湖城市感知的中枢、感知数据的共享中心、数据汇集分析中心、决策支持中心,全面支撑“浙农服”、城市防内涝、“数字乡村”“数字园林”“十情图”等26个场景应用,为流动人口管理、疫情防控、应急指挥、城市管理以及基层治理提供强有力的数据支撑。在此基础上,建立物联网感知接入标准,创新物联共享规则,形成《物联网设备标识规范》《物联网设备接口规范》等16个标准规范和建设导则,《基层智治大脑全时空多维采集感知网框架标准》正在申报省级标准,《政务感知中台数据接口技术规范》完成嘉兴地方标准立项,推动了数据资源标准体系建设,提升了数据管理水平和数据质量。

(二)数据要素价值化促进经济“提质增效”。共同富裕不是“平均主义”,也不是“劫富济贫”,而是在“做大蛋糕”基础上“分好蛋糕”,在高质量发展基础上实现成果贡献。一直以来,我市高度重视数字经济发展,围绕产业现代化、流通现代化、消费与投资、开放合作、科技创新、企业服务、要素保障7条跑道,加快推进服装、箱包等传统

产业数字化转型和新型产业的数字化发展,不断加快数据要素融入生产、流动、分配各个环节,为县域经济提质增效注入内生动力,为扎实推进共同富裕提供有力支撑。截至目前,我市累计入选未来工厂培育试点1家(长城汽车),省级工业互联网平台11个,智能工厂4家;绿迹农场入选省未来农场,工商联“浙里总商汇”获得“浙商在线”应用子场景建设试点,我市获评省首批企业数据管理国家标准贯标工作区域试点,第二批中小企业数字化改造试点。尤其是在产业转型升级方面,以打造“腾笼换鸟”数智治理应用为例,建成“淘汰落后”“招大引强”“创新强工”“质量提升”四大关键子场景,通过实时管理高耗低效企业的整治进度和数据成效,打造“智能高效、流程清晰”的工作闭环,实现常态化治理、全流程治理和精准化预警。自2021年10月上线以来,“腾笼换鸟”整治提升工作效率提高35%以上,有力推动了12个100亩以上区域的成片腾退再开发和2143亩多低效用地的腾退。截至2022年9月15日,共整治低效企业160家、低效土地腾退3208.59亩、腾出用能指标5.68万吨标煤,为独山能源三期、航空航天产业基地两个百亿项目的落地提供了有力的土地资源保障,有效提升了整治效能。

(三)数据要素价值化推进收入“提低扩中”。实现共同富裕,增加“收入”是重要内容之一,平湖作为全省共同富裕的首批试点,围绕“扩中”“提低”两大方向,充分发挥数据要素作用,深化模型开发,精准识别重点人员,通过优化财政转移支付精准发力,建立信息共享、互助共济的社会保障机制。聚焦低收入群体,平湖市创新开发“精帮扶”场景应用,聚焦困难群众需求,依托基础数据库,依据多维贫困理论,建立兜底型、急难型、支出型、关爱型、发展型5套指标体系,重点打造对象预警、家庭画像、匹配帮扶等3个子场景,有效解决了“谁该帮、帮什么、谁来帮、帮到哪、帮得怎么样”五个问题,实现困难群众精准画像,发挥了社会救助在共同富裕示范区建设中的兜底提低作用,助力困难群众在实现共同富裕路上“一个都不掉队”。该应用自2022年5月上线以来,已归集监测对象4217户10974人,其中非在册救助的预警对象1146户,累计生成帮扶建议46533条,帮扶匹配率76%,逐步形成了重点对象向一般对象,一般对象向提低对象发展的总体趋势,充分发挥了数据要素在服务供给与群众诉求的精准对接上的作用。聚焦企业用工保障,建立数字化应用新场景,根据“多跨协同”的改革要求,整合人力社保、教育、公安、建设、退役军人事务等多部门资源,形成一企一策用工保障解决方案,解决企业招工、引才、留人全链条需求。该应用于2021年12月27日在“浙里办”上线运行,截至目前已有7547人次访问,政策匹配超过5万人次。已发布就业创业政策和服事项128条,服务事项100%可线上办理,实现从“最多跑一次”到“一次不用跑”。通过用户画像功能,主动向企业和群众推送信息超2万次,办理各类申请事项935次,实现“口袋”鼓了,更要富“脑袋”。

(四)数据要素价值化推进城乡统筹发展“提标扩面”。共同富裕不是一部分人和一部分地区的富裕,而是“全民共富”与“全面富裕”。如何解决农村发展难题,进而实现城乡统筹发展、共同繁荣成为扎实推进共同富裕的关键一环。平湖以数字化改革引领乡村振兴,创新发展“新仓经验+广陈模式”,全面推进“1+8+N”村富民富共富项目建设,加快提高农民收入,缩小城乡贫富差距。打造“抱团富”场景应用,以增加农民财产性收入为切入口,聚焦农村“三权”改革,围绕土地、农房、资金、劳力等要素资源,为“强村”高效盘活资源释放改革红利,为“富民”提供多种“抱团”增收渠道,让“村”“民”“抱团”富起来。该平台协同自规、公安、建设、消防、市监、银行、保险等20个部门,对接浙农经管、浙农服、浙农帮扶、浙农宅地等省市县20个数据源系统,构建6个专题库,归集2073个数据项,重点打造飞地抱团、乡村劳务、农房盘活、产权交易、积分善治5个子场景,截至目前,全平湖市行政村集体经营性收入全部达到120万元以上,有收益村分红率达到100%;依托集体经济发展农户持股分红5500万元以上,农户土地流转收入1.7亿元以上。大力推进农业农村数字化改革,以数字化转型加速乡村产业振兴,加快提高农民收入,缩小城乡贫富差距。开发“浙农服”场景应用,为分散生产与个性化需求的精准对接提供基础,通过对极端天气、病虫害、市场波动等外界因素的归集和精准推动,指导农户合理安排种植、防灾、销售等各类行为,促进农业增产、农民增收。“浙农服”上线以来,累计发布气象和农气月报92期,实时对接反馈市场价格指数,助推2021年平湖市农产品销售额同比增长25.3%,农民人均增收10.2%。“浙农服”获全省第二批数字化改革最佳应用。通过将人工智能、大数据等数字科技运用到农业生产中,发展智慧农业,进而建立高度机械化和自动化的生产体系,推动生产的精确化和准确化。

(五)数据要素价值化推进更优服务保

障“提档升级”。坚持以人为本,统筹做好教育、社会保障、文化等各方面工作,用数字技术促进公共资源共享化、公共服务均等化。充分发挥数字信息技术的基础性作用,推动公共服务模式创新,建设一批高水平的数字化应用工程,加大优质公共服务资源的辐射范围,促进县域公共服务提质增效,让人民群众在发展中不断提高富裕水平,在参与中共享发展成果,让广大人民群众有获得感、幸福感、安全感。聚焦教育领域,打造“增财实学”应用,已建设完成教育共富数据驾驶舱和精准服务云、学习立方体、共富一码通三大应用场景,以“学历+技能”双提升为抓手,推进普惠性人力资本开发,有效推动企业职工“学历+技能”双提升、新型职业农民技能素养提升、现代服务业职工能力提升、高学历高层次人才培育、老年人精神富足培育,努力让每个社会成员都能“想学尽学”“应学尽学”,全面提升人口综合素质,推进“扩中提低”。试运行以来,已与7所大型规上企业达成合作,11个企业(农民)班,报名人数超300人。全市成人“双证制”培训1410人,完成省定任务数的112%;大专及以上学历提升报名4862人,完成省定任务数的169%。全市开展职业技能培训2.1万人次,完成省定任务数的105%;新增技能人才11051人,其中高技能人才4918人,分别完成省定任务数的209%和182%。聚焦于医疗保障,打造医疗保障“医保金盾”综合治理应用,探索矩阵式计算模型、复合型智能监控规则体系和交互式结算流程,实现医疗服务全过程实时智能审核,实现对全市定点医药机构现场监督检查全覆盖,共查处违规定点医药机构255家次,违规使用医保基金144人次,追回医保基金2632.73万元,按协议对定点医药机构违约扣款61.37万元。暂停医保服务协议7家,解除医保服务协议2家,移送公安机关案8起,行政处罚案8起,罚款6.24万元,未发生一起行政复议和行政诉讼案件。聚焦文化领域,打造“舞精灵”场景应用,通过数字化手段衔接1个阵地(室外广场健身场地)及X个要素(魔屏、音响、5G、灯光、公共厕所、便民设备等资源要素),与N支健身队伍之间的立体智慧体育平台。“1+X+N”一站式集成全民广场健身服务“全要素”,形成广场健身服务闭环管理。“舞精灵”聚焦“公共体育服务”与“基层社会治理”两条主线,旨在通过推动全民健身与移动互联网、云计算、大数据、物联网等现代信息技术手段的结合,应用浙江省开放数据,形成线上系统、线下网络、物理空间应用三维联动的立体“舞动网格”体系,以小切口撬动社会治理大引擎,着力构建共建共治共享的社区治理格局。

三、存在的问题

(一)数据要素归集不全。调查发现,存在着“数据越往上越丰富,越到基层越匮乏”的现象,即便是政务服务、教育、医疗、交通等领域仍存在大量沉睡数据。例如民政局“精帮扶”项目,基于厅获得供电、税务、车辆、金融等部门的数据,但这些数据在省一体化智能化公共数据平台、“感知汇”中尚未归集;经信局“腾笼换鸟”项目需要涉及企业经营生产的关键数据,如产出效益税收、用地用电量等,未能直接对接系统获取;医保等部门数据归集到省一体化智能化公共数据平台未及时回流,影响数据共享使用。同时,也缺少相应机制等约束性条款规定及时将新增的物联传感数据归集到“感知汇”平台。此外,镇街部门和部门数字化需求逐渐扩大,目前感知汇的算力资源已无法满足,存量设备接入改造费用较大,部分设备已过质保期,无支撑厂家进行对接,短期内也难以快速整合到“感智汇”。

(二)数据要素质量不高。调查发现,场景应用建设单位反映通过IRS平台申请数据存在信息更新不及时、空表或表结构缺失等问题,譬如数据条目写每日更新,但事实上是一个月更新一次或一直未更新;部分基础数据仍需要通过基层工作人员花费大量精力进行采集,未能体现数字化高效采集,如“增财实学”前期仍是通过发放大量调查表获取基础数据。部分数据未经过筛选或筛选不精细,数据量太过饱和(有时是全省或嘉兴全市数据)。尽管《浙江省公共数据条例》对数据采集集成等方面有相关规定,但数据标注、清洗等工作推进力度依然不够。一方面,由于数据源单位没有人才和经费支撑而无法开展;另一方面,政务数据部门由于全市上数据种类多、量大而无力开展导致通过对接IRS获取数据的使用单位处于一种不断试错、不断纠正的过程中,不能够直接拿来就使用。

(三)数据要素融合不深。调查发现,数据包括公共数据、企业数据、个人数据三个方面,但数据互为获得会有很大难度。譬如,“腾笼换鸟”“抱团富”等应用缺少社会数据、企业数据,导致平台在推动做大蛋糕、分配蛋糕还有不少差距。政府主导建设的数字化应用平台,由于涉及商业秘密,企业有所顾虑而不去使用;涉及个人信息,

居民不太愿意主动使用,政府的初衷与实际效果往往存在较大偏差。如德清探索了政企合作应用地理信息技术推进应用场景建设等机制,推动了党政机关与企业高效协同,值得我们借鉴。

(四)数据要素赋能不够。政府在探索建立的以数据为关键要素的新型发展方式,推动经济社会更大层面的转型升级上作用不明显。2021年,我市数字经济核心产业占GDP比重为12.5%,1-9月,去年以来升规的26家企业实现产值13.75亿元,新增增量仅8.86亿元,与嘉善、秀洲等地单个项目几十亿的增量相比,差距明显,在一定程度上表明我市数字技术与实体经济融合渗透不深。这些数字经济发展不协调、不平衡问题影响共同富裕水平提升。如“精帮扶”等项目在识别新增困难群众等方面离精准识别困难群众、给予精准帮扶智能工作闭环还有一定的差距。

四、下一步工作建议

(一)激活数据要素价值,赋能共同富裕建设。坚持以人民为中心的发展思想,创新方式方法,将数据物化在劳动者、劳动资料以及劳动对象等生产力的基本要素上,转化为实际生产力,促进降低生产成本、提高生产效率,推动数字制造业规模变大、效益提升,在数字经济高质量发展中促进共同富裕。围绕医疗、教育、交通等众多关乎民生的领域,充分运用数据要素,深度开发各类数字化、智能化场景应用,消解公共资源在城乡、区域和人群间的不均衡分布问题,通过获取精准数据并开展有效调节,提升人民生活的幸福感,保障实现共同富裕。要逐步建立以政府投入为导向、企业投入为主体、社会投入为重要渠道的多元化投融资体系,培育壮大我市大数据产业、盘活数据资产、推动数据开放、释放数据价值。

(二)统筹数据平台建设,推进数据融合共享。作为县域治理的主体,县级层面有必要拥有自己的公共数据平台,服务于县域整体智治。更高层次要统筹数据资源平台建设,加大县域城市大脑的建设支持力度,满足政府对公共数据治理和提升城市管理及公共服务水平的需求。推进要充分利用挖掘数据,全面摸清归集辖区内政府、企业和社会等各类数据,该平台不包括物联网感知设备数据及个人、社会数据等,因而建议能够囊括所有形式的数据资源,能够打通政府部门、公共机构、企业不同主体之间及不同主体内部的数据壁垒,实现多源异构数据的融合和存储。要将原有的碎片化供给转向为多元协作供给,让贡献数据的各方从共享中获得更多价值和线索,从需求端驱动数据共享,让城市大脑真正做到“赋能”。

(三)深化数据整体治理,完善数据要素保障。加强政务数据质量管理,明确政务数据采集、汇集、存储、共享各环节数据质量和职责要求,建立确保数据真实可靠与防范数据滥用的多重机制,把安全贯穿数据治理全过程,保障数据的准确性、完整性、时效性、可用性。通过对数据进行分级分类管理,强调资源的使用要按需分配,并在使用时进行信任等级的持续评估,确保数据使用的安全可信合规,保障城市大脑的数据安全。进一步营造全社会重视数据和使用数据的“新氛围”,提升对真实可靠数据的需求及高质量数据供给。加强数字产业规划人才、技能技术人才、社会服务人才培养,制定相应政策,提高支撑力度。

(四)加强数据创新运营,丰富价值实现形式。完善数据分级分类利用规则,明确特殊数据权限管理,建立“政企合作、管运分离、授权经营”的政府数据运营管理模式与机制,推进政府数据运营定向授权、企业对数据合规运营。在县级层面,可依托本地国有企业市数据资源管理有限公司(简称平湖数公),统筹推进城市大脑的建设运营工作,以分层解耦的方法让政府牢牢把控建设厂商的选择权,逐步建立以政府投入为导向、企业投入为主体、社会投入为重要渠道的多元化投融资体系,培育壮大我市大数据产业、盘活数据资产、推动数据开放、释放数据价值。加快探索数据要素价值实现形式,制定多主体数据利益激励相容机制,保障参与者更好共享数据红利。各类主体紧密围绕市场需求、应用需求,做到最大限度激发数据要素潜力,政府部门要全力支持经济、公共服务、社会治理等领域数据创新应用,切实赋能传统产业转型升级、公共服务高效亲民、社会治理提质增效。通过数据开放、特许开发、授权应用等方式,鼓励与激发市场、社会组织等不同主体创新参与数据价值开发,推动数据价值产品化、服务化,驱动各类业态发展“百花齐放”,为推进共同富裕提供有力支撑。



拟赵孟坚写兰笔法 沈保良 作